

Aan de gemeenteraad van Emmen

Dienst Beleid

ons kenmerk	uw brief van/kenmerk	bijlage(n)	afdeling
06.02183	-	1	FRO
behandeld door	telefoon	fax	Emmen,
H.C. de Gruil	(0591)68 53 12	(0591)68 53 58	23 januari 2006

onderwerp

Rol van de raad in de ruimtelijke ordening en bij R.O. procedures.

Geachte leden van de raad,

Naar aanleiding van het verzoek van het Presidium dd. 28 oktober 2005 ontvangt u hierbij onze reactienotitie "Rol van de raad in de ruimtelijke ordening en bij R.O.-procedures".

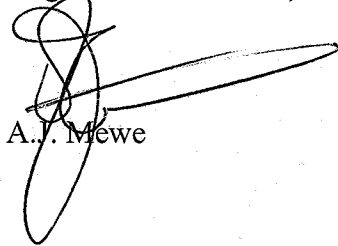
De hoofdconclusies zijn:

1. In afwijking van de door het Presidium toegezonden notitie is het bestemmingsplan geen kaderstellende nota of beleidsnota maar een planologisch/juridische vertaling daarvan.
2. Eveneens in afwijking van deze notitie wordt informatie over alle ruimtelijke ordeningsprocedures ieder kwartaal verstrekt in de kwartaalrapportages.
3. Eveneens in afwijking van deze notitie het horen van indieners van zienswijzen in de commissie Wonen & Ruimte achterwege te laten, dan wel bij opnieuw instellen tot horen door gebruik te maken van het spreekrecht er uitdrukkelijk op te wijzen dat dat geen status heeft in de R.O.-procedures.
4. In overeenstemming met deze notitie de raad verzoeken het college te machtigen om aan de raad gerichte verzoeken tot herziening/wijziging van een bestemmingsplan zelfstandig af te doen en de raadscommissie per half jaar in een overzicht te informeren op welke gevallen het betrekking heeft gehad.
5. Eveneens in overeenstemming met deze notitie bij vrijstellingen/voorbereidingsbesluiten de bestaande praktijk in het delegatiebesluit handhaven. De raad daarbij voorstellen het college te verzoeken de consistentie van het huidige beleid te onderzoeken en zondig met een voorstel te komen voor aanvullend beleid.
6. Eveneens in overeenstemming met deze notitie de van belang zijnde termen in de omschreven betekenis gebruiken met als toevoeging de omschrijving van geactualiseerd bestemmingsplan.

7. Voorontwerp-bestemmingsplannen blijven ter kennisname aan de raadscommissie aangeboden worden. Dit is geen wettelijke vereiste.

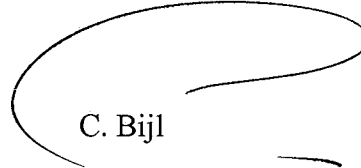
Wij verzoeken u deze hoofdconclusies en onze reactienotitie te betrekken bij de bespreking van dit onderwerp.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Emmen,  
de gemeentesecretaris,



A. Mewe

de burgemeester,



C. Bijl

Notitie

<u>dienst</u>	<u>afdeling</u>	
Beleid	FRO	
<u>naam</u>	<u>telefoon</u>	<u>datum</u>
H.C. de Gruil	68 53 12	5 januari 2006
<u>onderwerp</u>		
Rol van de raad in de ruimtelijke ordening en bij R.O. procedures		

### **1. Aanleiding**

Het presidium van de gemeenteraad heeft uw college verzocht, met gebruikmaking van bijgaande notitie van de griffie, een c-discussie voor te bereiden voor de commissie wonen en ruimte over het onderwerp: Rol van de raad in ruimtelijke ordening procedures. Het presidium stelt het op prijs als deze c-discussie gevoerd kan worden uiterlijk maandag 6 februari 2006.

### **2. Aanpak**

Doel van het verzoek van het presidium is dat de raad, liefst de huidige raad, kan overgaan tot het vaststellen van een beleidsnotitie over de rol van de raad bij ruimtelijke ordening procedures. Zij stelt daartoe voor een c-discussie door de functionele commissie te laten voeren over dit onderwerp. Om deze c-discussie voor een ieder zo helder mogelijk te voeren wordt voorgesteld de notitie van de griffie centraal te stellen in de notitie van uw college. De voorstellen uit de notitie van de griffie worden genummerd en worden voorzien van een reactie met een tegenvoorstel voor zover nodig. In de notitie van uw college zal allereerst kort ingegaan worden op de problematiek in algemene zin.

Bereikt wordt dat:

1. Het standpunt van het college ten aanzien van de voorstellen van de griffie helder en eenduidig neergezet wordt
2. De raadscommissie weet waarover gediscussieerd kan worden
3. Er duidelijkheid in de besluitvorming komt door de commissie per voorstel een standpunt in te laten nemen.

### **3. Uitwerking**

#### 3.1 Algemeen

In het kader van het dualisme hebben raad en college hun eigen verantwoordelijkheden gekregen. De rol van de raad is beleidsvoorbereidend, kaderstellend en controlerend. De rol van het college is deze zaken uit te voeren en de raad tijdig en volledig te informeren en verantwoording af te leggen. Dit geldt niet alleen bij de ruimtelijke ordening maar gemeentebreed voor al het beleid. Dus ook bijvoorbeeld voor onderwijs, welzijn,

economie enz. Ten aanzien van de ruimtelijke ordening is het belangrijk te constateren dat het ruimtelijk beleid onlosmakelijk samenhangt met andere beleidsterreinen zoals verkeer, milieu, landschap, monumenten, wonen en archeologie. Bij de beoordeling van de rol van de raad in de ruimtelijke ordening dient de raad dus te kunnen beschikken over kaderstellende notities en beleidsnotities op alle genoemde gebieden, in onderlinge samenhang. Daarmee wordt voorkomen dat bij behandeling door de raad per individueel geval (plan of notitie) de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen verloren gaat en er ad hoc beleid cq. inconsistentie in beleid ontstaat.

### 3.2 Reactie op de notitie van de griffie

#### **A. Kaderstellende rol**

*Voorstel 1 griffie: De kaderstellende discussie in de raadscommissie en de daarop volgende vaststelling van de kaders in de raad op de volgende wijze door het college te laten voorbereiden:*

- 1. In een Startnotitie door het college laten aangeven welke ruimtelijk relevante beleidskaders van toepassing zijn (van rijk, provincie en dan wel van reeds vastgesteld gemeentelijk beleid) en wat de verschillende keuzemogelijkheden zijn, die bepalend zijn voor het voor het betreffende plangebied<sup>1</sup> nog op te stellen bestemmingsplan. In dit stuk dient het college ook helder aan te geven waarover de mening van de burger resp. de erkende overlegpartners (EOP's) gevraagd zal worden en hoe de inbreng van de burger m.b.t. het bestemmingsplan vorm wordt gegeven. Nb: Door recente wetswijziging kan hier worden volstaan met het inbrengen van zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan. In deze fase van betrokkenheid van de burger is het van belang om helder te maken over welke keuzemogelijkheden het gaat. Het college draagt de verantwoordelijkheid voor het verloop van dit proces en rapporteert hierover aan de raad. Startnotities worden ter kennisname aan de commissie W&R voorgelegd. Desgewenst kunnen commissieleden om bespreking vragen. Bijv.: aan het voor Erica-centrum te ontwikkelen masterplan zou een startnotitie vooraf kunnen gaan.*
- 2. Het resultaat van deze hoorronde / peiling wordt door het college verwerkt in een Kadernota (of notitie van 1 of 2 A4'tjes bij een zgn. postzegelplannetje dan wel beperkt thema) waarin een plan van aanpak is opgenomen voor de vervolprocedure m.b.t. het op te stellen bestemmingsplan (bijv. in een tijdpad aangeven wanneer het vooroverleg begint en wanneer zienswijzen tegen het ontwerpbestemmingsplan kunnen worden ingebracht resp. het ontwerpplan voor vaststelling aan de raad wordt voorgelegd).*
- 3. Na bespreking in de raadscommissie (als B-stuk) kan de Kadernota vastgesteld worden door de raad (als A-stuk). Als voorbeeld zou kunnen dienen het concept-masterplan voor Nieuw-Amsterdam.*

*De Kadernota /notitie is na vaststelling het kaderstellende document voor het college voor het opstellen van het bestemmingsplan en kan in voorkomende gevallen als basis dienen voor een door het college in gang te zetten anticipatieprocedure (art.19 WRO). De*

---

<sup>1</sup> Het gaat hier m.n. om beleidskaders t.b.v. bestemmingsplannen van bepaald omvang die bovendien politiek-bestuurlijk van enig gewicht zijn.

*kadernota is voor de raad tevens het toetsingskader bij de besluitvorming over een ( t.b.v. vrijstelling ex art.19 WRO) te nemen voorbereidingsbesluit.*

Reactie college: De aspecten om dit voorstel te beoordelen zijn:

- 1 Formeel d.w.z. voldoen aan wettelijke eisen (WRO en UOV)
- 2 Dualisme d.w.z. voldoen aan het duaal stelsel
- 3 Feitelijk/practisch d.w.z. organisatorisch en bedrijfsmatig
- 4 Participatie en informatie d.w.z. het betrekken van EOP's, burgerij en bedrijfsleven.

Ad 1: WRO wetgeving: het bestemmingsplan wordt vastgesteld door de raad. De procesvoorbereiding van het bestemmingsplan door het college vindt plaats op basis van de door de raad vastgestelde kaderstelling. Deze kaderstelling bestaat uit gemeentelijke notities en beleidsdocumenten van andere overheden, zoals Europa, Rijk, Provincie en waterschap. In het voorstel van de griffie worden kaderstellende notities en bestemmingsplannen door elkaar gehaald. Bij de voorbeelden worden alleen masterplannen, d.w.z. kaderstellende notities, aangehaald. In bijgaand schema wordt de opbouw en de volgorde van de processen van kaderstelling en bestemmingsplannen aangegeven. Dit zijn verschillende planfiguren. Het bestemmingsplan kan nooit een kaderstellend plan zijn. Een bestemmingsplan (of een vrijstelling) is juist het eindresultaat van gemaakte beleidskeuzen in kaderstellende c.q. beleidsnotities. Het is overigens al jaren een vast gebruik binnen de gemeente Emmen om voorafgaand aan de start van de wettelijke procedures het voorontwerp bestemmingsplan t.k.n. aan de raad voor te leggen. Op dat moment is het voor de raad mogelijk het plan op hoofdlijnen bij te sturen. Van deze mogelijkheid heeft de raad tot op heden nooit gebruik gemaakt.

Ad. 2: Duaal stelsel: de raad zorgt voor kaderstelling enz. B&W zorgt voor voorbereiding van de kaderstellende notities en beleidsnotities en uitvoering van de vervolgstappen waaronder bestemmingsplan en vrijstellingen en tijdige en volledige informatie. Valkuil is dat de raad op de stoel van het college gaat zitten als zij invloed wil uitoefenen op (tussenstadia van) de uitvoering.

Ad 3: Per 1-6-2005 is de nieuwe ambtelijke organisatie in werking getreden. Deze is verdeeld in beleidsvoorbereiding, beleidsvertaling en beleidsuitvoering. Kaderstellende notities en beleidsnotities vallen onder beleidsvoorbereiding, bestemmingsplannen en vrijstellingen (art. 19) vallen onder beleidsvertaling. Indien voor bestemmingsplannen het voorstel van de griffie inhoud gegeven moet worden zal dit een aanzienlijke extra capaciteitsinzet vragen en een vertraging in de procedure veroorzaken van art. 10, 11 en 19 WRO plannen, doordat plannen 1 of 2 x extra naar de raad moeten. Dit kost 12 tot 22 weken extra proceduretijd. Bovendien wordt de rol van het college om daadkrachtig haar functie als dagelijks bestuur te kunnen uitvoeren bemoeilijkt.

Ad 4: De WRO is recent gewijzigd ten aanzien van de formele inbreng van burgers m.b.t. de procedure van het bestemmingsplan. Wettelijk wordt nu volstaan met het inbrengen van zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan. (Zie bijgaande notitie UOV). De wetgever heeft juist beoogd de procedure te versnellen. Bij de voorbereiding van te actualiseren bestemmingsplannen wordt overigens altijd overleg gevoerd met de EOP. Voor kaderstellende notities en beleidsnotities is participatie van EOP's, burgerij en bedrijfsleven een verplichting op basis van de gemeentelijke inspraakverordening. Informatie ten aanzien van ruimtelijke ordening procedures wordt reeds uitvoerig verstrekt. In de kwartaalrapportage wordt naast ontwikkeling woningbouwplannen ook informatie verstrekt over de stand van zaken van ontwikkelplannen en beleidsnotities, bestemmingsplannen, actualiseren bestemmingsplannen en vrijstellingen.

Voorbeelden Kaderstellende notities en beleidsnotities:

1. Structuurplan 2020. De raad heeft via het projectplan haar instemming gegeven met opzet, richting en betrokkenheid EOP's en burgerij van het structuurplan.
2. Het meerjarenplan actualiseren bestemmingsplannen. Dit plan is door de raad vastgesteld en dient als kader voor de te actualiseren bestemmingsplannen.
3. De beleidsnotitie Woonplan 2020 geeft het kader voor de bestemmingsplannen waarmee het woonbeleid uitgewerkt wordt.
4. Op initiatief van de raad is door het college de notitie bouwen in de linten voorbereid. Deze is door de raad vastgesteld.
5. Het GVVP. Het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan is één van de sectorale nota's die als onderlegger gebruikt worden bij het opstellen van bestemmingsplannen.
6. Het Waterplan. Dit plan is opgesteld in nauwe samenwerking met alle betrokkenen. Ook dit plan is onderlegger bij het opstellen van bestemmingsplannen, met name bij het aangeven hoe met de watertoets moet worden omgegaan.

Op grond van het bovenstaande stelt het college voor:

*Voorstel 1 college:*

1. *Kaderstellende notities en politiek relevante beleidsnotities worden voorbereid door het college en vastgesteld door de raad.*
2. *In een startnotitie of projectplan bij bovengenoemde notities wordt door het college onder andere aangegeven welke ruimtelijk, relevante beleidsnotities van toepassing zijn, wat het project inhoud ten aanzien van proces, programma en betrokkenheid raad en burgers en wat de verschillende keuzemogelijkheden zijn voor de richting waarin de notitie inhoud gegeven kan worden. Het college geeft daarin haar voorkeur aan. Bij een kredietaanvraag is altijd een besluit van de raad nodig. Indien geen krediet nodig is wordt startnotitie cq. projectplan ter kennisname aangeboden.*
3. *De raad bepaalt hoe deze startnotitie cq het projectplan behandeld wordt in de raad. Hetzij wordt de startnotitie voor kennisgeving aangenomen, hetzij wordt de notitie behandeld als c-discussie, hetzij direct ter besluitvorming behandeld.*

4. De raad heeft het initiatief om nieuwe cq aanvullende kaderstellende notities en beleidsnotities te vragen teneinde een integraal samenhangend beleid te formuleren.
5. Bestemmingsplannen zijn de planologisch- / juridische vertaling van bovengenoemde kaderstellende notities en beleidsnotities en vallen daar nadrukkelijk zelf niet onder.
6. Bij bestemmingsplannen wordt inspraak uitputtend geregeld door de recent gewijzigde WRO in samenhang met de AWB in de vorm van een zienswijze (zie notitie UOV).
7. Informatie over alle ruimtelijke ordeningsprocedures wordt ieder kwartaal verstrekt in de kwartaalrapportages.

#### **B. Herziening / wijziging van een bestemmingsplan (art. 10 WRO)**

Voorstel 2 griffie: Bovenstaande brievenprocedure achterwege te laten en het college te machtigen om dergelijke aan de raad gerichte verzoeken zelfstandig af te doen en de raadscommissie per halfjaar in een overzicht te informeren op welke gevallen het betrekking heeft gehad. Dit overzicht kan dan een indicatie voor de raad zijn om het college te verzoeken na te gaan of de uitgangspunten van de onderliggende bestemmingsplannen aan een herziening toe zijn en eventueel met voorstellen daartoe te komen<sup>2</sup>.

Voorstel 2 college: Voorstel griffie overnemen.

#### **C Vrijstellingen/voorbereidingsbesluiten (art. 19.4 en 21 WRO)**

Voorstel 3 griffie: De bestaande praktijk in het delegatiebesluit handhaven. Bouwinitiatieven waarvoor voorbereidingsbesluiten noodzakelijk zijn enkel toetsen aan vooraf door de raad vastgestelde kaders. De raad treedt niet in de wijze van uitvoering wat betreft stedenbouwkundige invulling dan wel architectonische vormgeving.

Reactie college: Het voorstel van de griffie houdt indirect in dat het huidige beleid getoetst dient te worden op zijn consistentie.

Voorstel 3 college: Voorstel 3 griffie overnemen met de toevoeging dat de raad het college verzoekt de consistentie van het huidige beleid te onderzoeken en zonodig met een voorstel te komen voor aanvullend beleid.

#### **D. Ruimtelijke ordeningsprocedures**

Voorstel 4 griffie: Voorgesteld wordt om deze plannen met een brief ter kennis van de commissie te brengen met, zo mogelijk, vermelding van termijn waarop zienswijzen kunnen worden ingebracht resp. het ontwerpplan ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden.

---

<sup>2</sup> Hieronder worden ook partiële herzieningen op onderdelen begrepen, bijvoorbeeld voor aan- en bijgebouwen, paardenhouderijen.

Reactie college: Zoals reeds eerder vermeld wordt ieder kwartaal informatie verstrekt over alle ruimtelijke procedures. Niet alleen van bestemmingsplannen en vrijstellingen, maar ook van ontwikkelplannen en beleidsnotities. Bovendien is het vast gebruik het voorontwerp bestemmingsplan t.k.n. aan te bieden aan de raad.

*Voorstel 4 college: Informatie vindt plaats via de kwartaalrapportages, aanbieden voorontwerp bestemmingsplannen t.k.n. aan de raad handhaven*

*Voorstel 5 griffie: Het formeel horen van indieners van zienswijzen in de Hoorcommissie achterwege te laten en hen - als te doen gebruikelijk - uitnodigen om in deze commissie gebruik te maken van het spreekrecht zoals geregeld in het reglement van orde op de Raadscommissies.*

Reactie college: Het staat de raad, uiteraard, vrij om de indieners van een zienswijze uit te nodigen voor een raadscommissie. Dit moet gezien de recente wijziging van de WRO worden gezien als (mee)spreekrecht. De dan verkregen mondelinge toelichting maakt dan ook geen deel uit van de formele besluitvorming. Valkuil is dat de raad burgers een inbreng biedt die niet meer dan een wassen neus is. De WRO heeft namelijk de wettelijke mogelijkheid om een schriftelijke zienswijze mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting laten vervallen. (Zie notitie UOV.)

Voorstel 5 college: Het is aan de raad of zij een mogelijkheid van meesprekrecht wil bieden. Indien zij daartoe besluit dient nadrukkelijk aan insprekers te worden aangegeven dat de mondelinge toelichting aan de raad geen formele status heeft in de R.O. procedure.

#### ***E. Van belangzijnde termen***

*Voorstel 6 griffie: In de bestuurspraktijk genoemde termen in bovenstaande betekenis te gebruiken.*

Reactie college: Het is een goede zaak dat ruimtelijke termen helder zijn en voorzien van een eenduidige betekenis. In de opsomming wordt gemist een definitie van actualiseren bestemmingsplannen.

*Voorstel 6 college: Voorstel 6 griffie overnemen met inachtneming van de volgende aanvulling:*

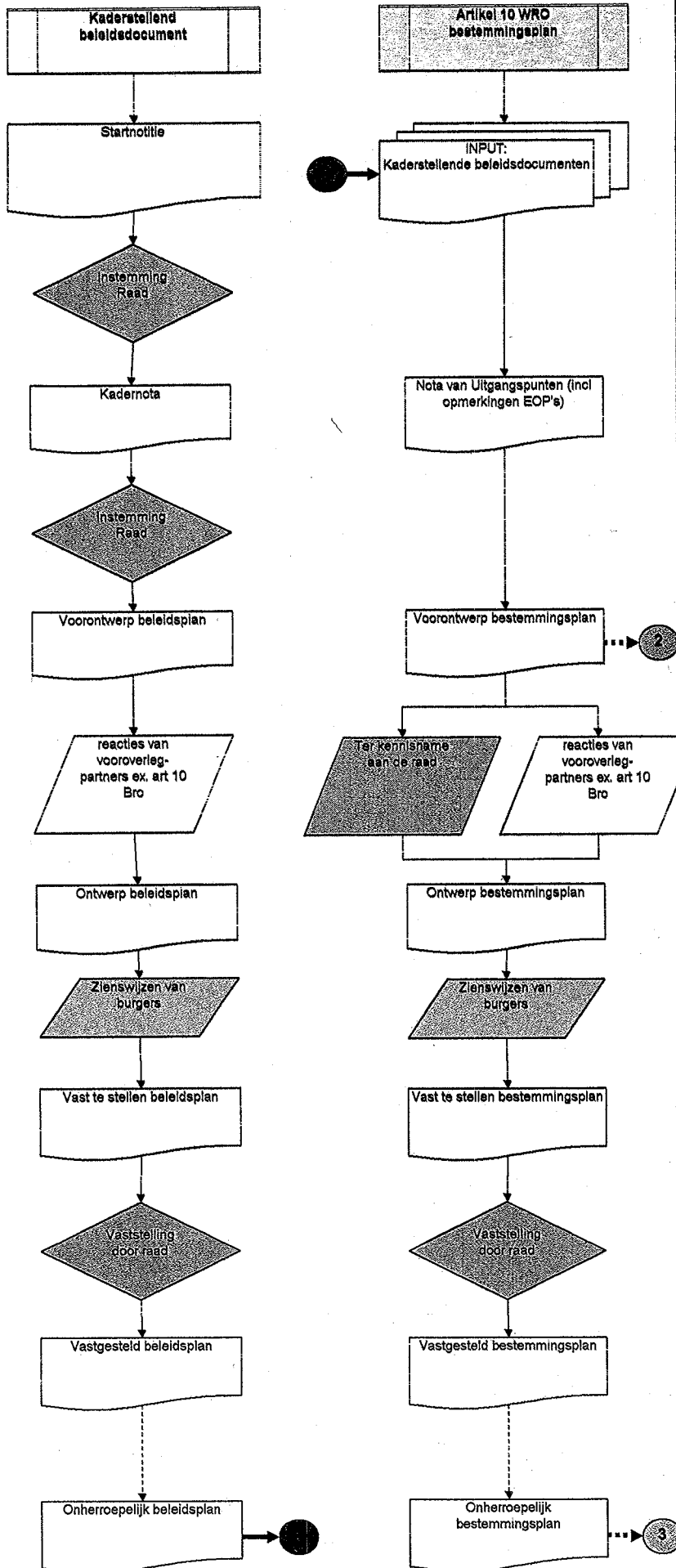
#### ***Geactualiseerd bestemmingsplan:***

*Bestemmingsplan dat in het kader van het meerjarenplan actualiseren bestemmingsplannen wordt opgesteld. Hiermee wordt voldaan aan de herzieningsplicht, zoals is vastgelegd in art. 33.1 van de WRO. Doel is om regelmatig te bezien of een bestemmingsplan nog actueel is.*



# Tbv discussie Rol van de raad in RO-proc

Bernd Derksen, Januari 2008



# 1) van de raad in RO-procedures (voorstel college)

